Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

32 317 JBZ-Raad

Nr. 2036 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2015

Bij gelegenheid van de aanvulling op de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 3 en 4 december jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 361) werd uw Kamer geïnformeerd over de stand van de onderhandelingen bij het richtlijnvoorstel inzake de procedurele waarborgen voor minderjarige verdachten. Daarbij is aangegeven dat het Luxemburgs voorzitterschap ernaar streeft nog dit kalenderjaar tot een akkoord op deze richtlijn te komen en dat het kabinet welwillend staat ten opzichte van een compromis met het Europees Parlement. In dat verband zijn ook de voorwaarden benoemd waaronder met een verder onderhandelingsresultaat zou kunnen worden ingestemd.

Bij gelegenheid van Coreper op 10 december 2015 is een nader compromisvoorstel besproken. Daarbij heeft het Luxemburgse voorzitterschap geconcludeerd dat er binnen de Raad voldoende steun bestaat voor een compromis dat op 15 december zal worden voorgelegd aan het Europees Parlement. Ook het Europees Parlement heeft meermaals de intentie geuit om nog onder het Luxemburgse Voorzitterschap een akkoord te bereiken. Om die reden ligt het in de lijn der verwachtingen dat tijdens de bijeenkomst op 15 december met het Europees Parlement overeenstemming wordt bereikt. Indien dat inderdaad het geval is, staat de richtlijn op 16 december opnieuw geagendeerd op Coreper.

Nederland heeft bij het Voorzitterschap kenbaar gemaakt dat er sprake is van een parlementair voorbehoud. Daarmee is beoogd uw Kamer, ook in verband met het aanstaande reces, tijdig te kunnen informeren over het vervolg. Ik geef zo uitvoering aan de toezeggingen van mijn ambtsvoorganger en de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij gelegenheid van het Algemeen Overleg over het parlementair behandelvoorbehoud bij het pakket procedurele rechten d.d. 20 maart 2014 (Kamerstuk 22 112, nr. 1845). Ik ben voornemens op 16 december blijk te doen geven van mijn instemming, onder aantekening van dit parlementair voorbehoud. Indien met het Europees Parlement inderdaad op 15 december overeenstemming wordt bereikt, ben ik voornemens het

kst-22112-2036
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

parlementair voorbehoud voor het kerstreces te laten intrekken. De kern van het bereikte compromis geef ik hierna in deze brief weer. De exacte inhoud is op het moment van verzenden van deze brief nog niet raadpleegbaar via extranet.

In de hiervoor aangehaalde bijlage bij de geannoteerde agenda werd de voorlopige positie van het kabinet reeds toegelicht. Als uitgangspunt staat voorop dat het kabinet de doelstellingen en strekking van het richtlijn-voorstel onderschrijft. Het kabinet hecht aan een effectieve verwezen-lijking van het recht op een eerlijk proces. Minderjarigen zijn tot de verwezenlijking van dit recht niet altijd zelfstandig in staat zodat zij daarbij moeten worden ondersteund. De onderhandelingen hebben zich, ook in de trilogen, telkens toegespitst op de vraag hoe de noodzakelijke ondersteuning van de jeugdige op een meer evenwichtige wijze vorm kan krijgen dan in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel was voorzien.

Voor wat betreft de uitgangspunten komt de richtlijn in grote lijnen overeen met het bestaande strafprocesrecht en delen van het penitentiair recht voor jeugdigen. Om die reden zal ik in deze brief vooral ingaan op die onderwerpen waarin de richtlijn en het Nederlands recht van elkaar afwijken en de richtlijn met nadere wetgeving implementatie zal behoeven. Eerst sta ik stil bij de reikwijdte van de richtlijn (artikel 2). Vervolgens komen het recht op toegang tot en bijstand van een raadsman (artikel 6), het recht op een medisch onderzoek bij vrijheidsbeneming (artikel 8) en het recht op audiovisuele registratie van het politieverhoor (artikel 9) aan de orde. Deze bepalingen hebben in de onderhandelingen met het Europees Parlement het zwaartepunt gevormd, zodat zij afzon-derlijk bespreking behoeven. Aan het slot sta ik stil bij de overige bepalingen van de richtlijn en hoe deze zich tot het nationale recht verhouden. Ik meen dat het voor uw beoordeling dienstbaar is om, zij het in algemene zin, vooruit te blikken op de wijze waarop de implementatie vorm zal kunnen krijgen. Voor deze implementatie is in het compromis-voorstel een periode van 36 maanden voorzien.

Voor wat betreft de reikwijdte van het richtlijnvoorstel verheugt het mij vast te kunnen stellen dat ruimte wordt gelaten voor de in Nederland beschikbare en meer informele afdoeningswijzen zoals de Halt-afdoening. Een dergelijke afdoeningswijze is in de regel aan de orde bij feiten van geringe ernst of in zaken die gelet op de persoonlijkheid van de dader met een milde reactie worden afgedaan. Ik doel dan in het bijzonder op first-offenders of jeugdigen met zeer beperkte recidive. Typerend voor de Halt-afdoening is dat daarmee een formele strafvervolging wordt voorkomen én dat deze afdoening niet leidt tot justitiële documentatie. Daarbij is het niet zo dat op het strafrechtelijke vergrijp een reactie uitblijft; de jeugdige neemt deel aan een leerproject of voert een korte werkstraf uit. Nederland heeft zich in de onderhandelingen telkens op het standpunt gesteld dat dergelijke afdoeningswijzen in het belang van de jeugdige kunnen worden geacht. Naast de beperkte ernst van de gevolgen voor de jeugdige speelt bij deze afdoeningen ook de voortvarendheid die in de regel kan worden betracht een grote rol. De tekst van het compromis-voorstel gaat ervan uit dat de richtlijn buiten toepassing kan blijven indien de sanctie niet wordt opgelegd door een rechter én wanneer geen vrijheidsbenemende straf kan worden opgelegd (artikel 2 lid 5). Dit artikel bepaalt voorts dat de richtlijn volledig van toepassing is wanneer sprake is van vrijheidsbeneming. Concreet betekent dit dat aan de richtlijnver-plichtingen altijd gevolg zal moeten worden gegeven wanneer de verdachte wordt aangehouden. Eventuele beperkingen van rechten in die situatie, worden in de richtlijn verder benoemd. Waar relevant, komen deze uitzondering ook hierna aan de orde.

Ook het onderhandelingsresultaat op artikel 6 over de bijstand door een raadsman stemt tot tevredenheid. In de genoemde bijlage bij de geannoteerde agenda is melding gemaakt van het feit dat het Europees Parlement het recht op toegang tot en bijstand van een raadsman tot een speerpunt in de onderhandelingen heeft gemaakt. Na een verdere verfijning van artikel 6 resulteert een tekst die een voor de praktijk werkbare implementatie toelaat. Daarmee kan recht worden gedaan aan het uitgangpunt dat de jeugdige maximale ondersteuning nodig heeft bij de verwezenlijking van essentiële verdedigingsrechten. Ik licht de tekst hieronder nader toe.

Artikel 6 gaat uit van toegang tot en bijstand door een raadsman in gevallen van vrijheidsbeneming. De richtlijn verwijst hiertoe naar de richtlijn toegang tot een raadsman (2013/48 EU) en vult daarop aan. Het grootste verschil in rechtspositie tussen jeugdigen en volwassenen is dat de jeugdige géén afstand kan doen van het recht op toegang en bijstand van een raadsman. Zoals eerder aangegeven, steunt het merendeel van de lidstaten dit uitgangspunt. In het Algemeen Overleg met uw kamer van 2 december jongsleden is door de leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie aandacht gevraagd voor de rechtsbijstand bij de strafbeschikking en de rechtsbijstand bij kortdurende vrijheidsbeneming. Ik heb van de geuite zorgen goede nota genomen en toegezegd deze bij de implementatie te zullen betrekken. Ik merk op voorhand op dat de oorspronkelijk voorziene uitzondering voor kortdurende vrijheidsbeneming van het compromisvoorstel niet langer deel uitmaakt. De reden hiervoor is dat, in de ogen van de Juridische Dienst van de Raad, een dergelijke uitzondering op het recht op toegang tot een raadsman voor kinderen niet verenigbaar zou zijn met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In het bijzonder verwees de Juridische Dienst hiertoe naar de Salduz-uitspraak. Hoewel deze interpretatie niet door iedereen wordt gedeeld, heeft een meerderheid van Lidstaten na deze interventie door de Juridische Dienst ingestemd met het laten vervallen van de uitzondering voor kortdurende vrijheidsbeneming.

De tekst van artikel 6 kent de door het kabinet wenselijk geachte algemene proportionaliteitstoets. Deze houdt in dat van de bijstand van een raadsman kan worden afgezien wanneer bijstand niet proportioneel is in verband met de omstandigheden van de zaak. Hierbij verwijst de richtlijn naar de ernst van het strafbare feit, de complexiteit van het strafbare feit en de maatregelen die als gevolg van het strafbare feit tegen de jeugdige kunnen worden genomen. Deze clausule, die bij de implementatie adequaat vertaling zal moeten vinden, biedt ruimte voor de hiervoor reeds genoemde gevallen waarin ten aanzien van jeugdigen een milde en pedagogische afdoening wordt nagestreefd.

Het Europees Parlement kan met een dergelijke algemene proportionaliteitstoets instemmen wanneer in de richtlijn voldoende zekerheid bestaat dat in benoemde situaties in ieder geval in rechtsbijstand wordt voorzien. Concreet verlangt de richtlijn dat bij de beslissing over de voorlopige hechtenis en tijdens de voorlopige hechtenis van bijstand door een raadsman sprake is. Een extra waarborg is nog gelegen in een algemene vangnetbepaling in het vijfde lid van artikel 6. Dit «vangnet» houdt in dat geen vrijheidsbenemende sanctie kan worden opgelegd, wanneer er tijdens het vooronderzoek geen rechtsbijstand is geweest. Hiermee is tegemoetgekomen aan de zorg van het Europees Parlement dat Lidstaten een al te ruimhartig gebruik zouden willen maken van de ruimte die met de hiervoor weergegeven proportionaliteitstoets wordt geboden. In situaties waarin de strafvervolging naar verwachting zal leiden tot een vrijheidsbenemende sanctie zal daarmee in ieder geval in rechtsbijstand worden voorzien. Het kabinet onderschrijft de noodzaak daarvan.

In verband met het recht op toegang tot en bijstand van een raadsman maak ik u eveneens attent op artikel 18 van de richtlijn. Dit verplicht de Lidstaten te voorzien in een regeling voor gefinancierde rechtsbijstand die waarborgt dat het recht van artikel 6 effectief gestalte kan krijgen. Artikel 18 laat de wijze waarop dit vorm zal worden gegeven over aan het nationale recht in de Lidstaten. Bij de gelegenheid van de implementatie van de richtlijn zal ik daarop dan ook nader terugkomen.

In de bijlagen bij de geannoteerde agenda werd voorts aangegeven dat er overeenstemming bestaat over het in artikel 8 vervatte recht op een medische beoordeling bij vrijheidsbeneming. De tekst gaat er thans van uit dat er recht bestaat op toegang tot een arts (artikel 8) en dat daarom kan worden verzocht door de verdachte, diens ouders of raadsman. Ambtshalve hoeft echter niet in toegang tot een arts te worden voorzien wanneer daar kennelijk geen medische aanleiding voor bestaat. Naar verwachting kan de richtlijn op dit punt zo worden geïmplementeerd dat het niet nodig is een standaard aanwezigheid van een arts of ander geschoold medisch personeel op het politiebureau te realiseren. Daarmee is naar mijn oordeel ook hier een werkbaar resultaat bereikt.

Dit geldt ook voor artikel 9 over het recht op audiovisuele registratie van politieverhoren. Naar verwachting zal het Europees Parlement hier kunnen instemmen met een voorstel dat uitgaat van de situatie waarin bij aanwezigheid van de raadsman het opnemen van verhoren achterwege kan worden gelaten. Artikel 9 verplicht tot het opnemen van verhoren wanneer dit proportioneel is gelet op de omstandigheden van de zaak. Daarbij mag onder meer de vraag worden betrokken of er sprake is van vrijheidsbeneming en de vraag of er een raadsman bij de verhoren aanwezig is. Zoals in het BNC-fiche door het kabinet is aangegeven, liggen zowel in het recht op bijstand van een raadsman als in het opnemen van verhoren, beschermende waarborgen voor de jeugdige besloten. Deze rechten behoeven evenwel niet in combinatie te worden toegepast hetgeen in de tekst van artikel 9 ook tot uitdrukking komt.

Met het voorgaande zijn de bepalingen weergegeven die in de onderhandelingen met het Europees Parlement het zwaartepunt hebben gevormd. De richtlijn kent daarnaast rechten toe die – grosso modo – overeenkomen met het Nederlands strafprocesrecht. Voor de volledigheid hecht ik eraan deze rechten hier te benoemen.

Artikel 4 regelt het recht op informatie over de procedurele rechten die op grond van de richtlijn aan de jeugdige toekomen. Aan de bepaling zal uitvoering kunnen worden gegeven door de informatie schriftelijk – bijvoorbeeld door middel van een folder – of mondeling aan de verdachte ter beschikking te stellen. De richtlijn schrijft voor dat dit in eenvoudige en toegankelijke taal zal gebeuren. Artikel 5 regelt dat deze informatie ook aan de ouders van minderjarigen wordt verschaft. Artikel 7 geeft de jeugdige een recht op een individuele beoordeling («individual assessment»). Daarbij wordt aandacht besteed aan de specifieke behoeften van de jeugdige voor wat betreft bescherming, onderwijs en sociale re-integratie. Bij de individuele beoordeling dienen ook specifieke kwetsbaarheden van de jeugdige in kaart te worden gebracht. Het assessment strekt tot ondersteuning van de afdoeningsbeslissing. Bij de implementatie van deze richtlijnbepaling zal in het bijzonder aansluiting worden gezocht bij de systematiek van het Landelijk Instrumentarium Jeugd (LIJ).

De artikelen 10 tot en met 12 hebben betrekking op vrijheidsbeneming van jeugdigen in de fase van de voorlopige hechtenis. Zij schrijven voor dat vrijheidsbeneming ultimum remedium is en dat voor de vrijheidsbe-

neming alternatieven beschikbaar moeten zijn. In de gevallen dat van vrijheidsbeneming sprake is, verblijven jeugdigen gescheiden van volwassenen. Aan de bepalingen wordt uitvoering gegeven met het voorschrift dat de rechter die de voorlopige hechtenis van jeugdigen beveelt, daarbij onmiddellijk dient te onderzoeken of deze onder het stellen van voorwaarden kan worden geschorst (artikel 493 Wetboek van Strafvordering, hierna: Sv). Het beginsel van gescheiden verblijf van kinderen en volwassenen ligt in de systematiek van de penitentiaire beginselenwetten reeds besloten. Een soortgelijke opmerking treft de opvoedings- en re-integratie doelstellingen die in de richtlijn zijn verwoord. Nederland voldoet naar mijn voorlopig oordeel op dit punt aan de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien.

Artikel 13 van de richtlijn schrijft voor dat de Lidstaten in strafzaken tegen jeugdigen passende maatregelen nemen om een voortvarende afdoening te waarborgen. Het uitgangspunt van een voortvarende afdoening ligt ook aan het Nederlandse strafprocesrecht tegen jeugdigen ten grondslag. Ik verwijs hiertoe onder meer naar de vaste rechtspraak van de Hoge Raad over de overschrijding van de redelijke termijn in jeugdzaken.[1] In deze rechtspraak is de norm verankerd dat een jeugdstrafzaak in beginsel binnen 16 maanden wordt afgedaan, waar voor volwassenen als norm 24 maanden wordt gehanteerd. De richtlijn van het openbaar ministerie noemt op dit punt de doelstelling om 80% van de strafzaken tegen jeugdigen binnen de gestelde termijnen af te handelen.[2]

Artikel 14 heeft betrekking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de jeugdige verdachte. De bepaling gaat uit van een behandeling achter gesloten deuren en schrijft daarnaast voor dat opnamen of de verslaglegging van verhoren, bedoeld in artikel 9 van de richtlijn, niet openbaar worden gemaakt. Dit is in lijn met het Nederlands strafprocesrecht voor jeugdigen. Artikel 495b Sv schrijft een behandeling achter gesloten deuren voor. De rechter kan desgewenst bijzondere toegang verlenen tot de besloten zitting. In de bij artikel 14 behorende overweging 28 wordt op aandringen van Nederland expliciet gemaakt dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich niet tegen de grondwettelijk verankerde openbaarheid van de uitspraak verzet.
Het vierde lid van artikel 14 roept de Lidstaten tenslotte op te bevorderen dat media zelfregulerende maatregelen nemen om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. De lidstaten hebben bij de totstandkoming van deze bepaling nadrukkelijk gewezen op de in veel lidstaten grondwettelijk beschermde persvrijheid en onafhankelijkheid van de media, waarnaar in de tekst van de richtlijn dan ook wordt verwezen. Het zal niet noodzakelijk zijn om met wetgevende maatregelen aan dit onderdeel van de richtlijn gevolg te geven. De vigerende persrichtlijn van de Raad voor de rechtspraak[3] biedt in mijn ogen voldoende aanknopingspunten voor de verwezenlijking van de doelen waarnaar artikel 14, vierde lid, verwijst.

Ingevolge artikel 15 kan de minderjarige zich tijdens het onderzoek ter terechtzitting laten vergezellen door de gezagdragende ouder of voogd. Naar Nederlands recht bestaat in deze fase een verschijningsplicht voor beide ouders (de artikelen 496 en 496a Sv). Ingevolge de richtlijn strekt de verplichting ouders toegang te verschaffen zich ook uit tot verhoren in andere fasen in het vooronderzoek. Daarbij wordt beoordelingsruimte gelaten aan de op dat moment bevoegde autoriteiten («competent

---

[1] Hoge Raad 8 december 2015 (ECLI:NL:HR:2015:2465) r.o. 3.4.
[2] Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (Stcrt. 2014, 8284).
[3] Raadpleegbaar via https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Persrichtlijn_web.pdf.

authorities»), waarmee in de regel de verhorende ambtenaar of een in de strafvorderlijke hiërarchie daarboven geplaatste wordt bedoeld. Voor de afwegingen die in dit verband worden gemaakt, verwijst de richtlijn naar het belang van het kind en de vraag of de verleende toegang geen schadelijke gevolgen heeft voor de procedure. De richtlijn zal op dit punt nadere implementatie behoeven nu naar geldend nationaal recht de rol van de ouder enkel bij het onderzoek ter terechtzitting wettelijk verankering heeft gevonden. Daarmee is overigens niet gezegd dat de ouder of voogd in andere fasen geen rol heeft. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op de hiervoor reeds aangehaalde Richtlijn van het openbaar ministerie voor de strafvordering tegen jeugdigen en adolescenten.[4] Deze gaat er van uit dat ouders ook worden uitgenodigd bij de totstandkoming van een strafbeschikking. Daarnaast bestaat het voornemen om ook in het verband van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering, de rol van de ouders van een nadere wettelijke verankering te voorzien.

Artikel 16 van de richtlijn heeft betrekking op het aanwezigheidsrecht van de jeugdige verdachte bij het onderzoek ter terechtzitting. De gevolgen voor de vormgeving van het Nederlands strafprocesrecht zijn hier beperkt. Het Wetboek van Strafvordering stelt de (verplichte) aanwezigheid van de jeugdige verdachte reeds als uitgangspunt voorop.

De richtlijn zal voorts gevolgen hebben voor de procedures in verband van het Europees Aanhoudingsbevel (EAB). Artikel 17 van de richtlijn verklaart de artikelen 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en artikel 18 op de overleveringsprocedure van overeenkomstige toepassing. Nederland heeft in de fase van de algemene oriëntatie erop gewezen dat het karakter van de overleveringsprocedure met zich brengt dat de in de genoemde artikelen opgenomen rechten in de overleveringsprocedure niet van toepassing zouden hoeven zijn. Dit is een minderheidsstandpunt. Het Europees Parlement acht een uitbreiding langs de hiervoor beschreven lijnen wenselijk. Een meerderheid van lidstaten kan daarmee thans instemmen.

Tenslotte sta ik stil bij de artikelen 18a en 19 van de richtlijn. Artikel 18a verplicht de Lidstaten te voorzien in rechtsmiddelen en zal met de beschikbaarheid van hoger beroep en cassatie naar verwachting geen nadere implementatie behoeven. Artikel 19 heeft betrekking op de training van professionals in de omgang met jeugdige verdachten. In het bijzonder ten aanzien van het personeel van de justitiële inrichtingen hebben de voorschriften een verplichtend karakter. Ten aanzien leden van de rechterlijke macht voorziet de richtlijn in dit opzicht in een inspanningsverplichting. Deze gaat ervan uit dat voor de omgang met jeugdigen opleidingen beschikbaar zijn. Ik zal in het verband van de implementatie met de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie nader bezien of de reeds beschikbare opleidingen op dit punt aanvulling behoeven.

Ik ben verheugd met het resultaat dat aldus is bereikt. Er ligt een gewogen pakket aan maatregelen dat de jeugdige in het strafproces waar nodig ondersteunt in de verwezenlijking van essentiële verdedigingsrechten. Daarbij bestaat in de strafvordering ruimte om recht te doen aan de ernst van feit maar ook aan de persoonlijkheid van de jeugdige dader. Zoals ik hiervoor heb aangegeven wil ik op 16 december blijk doen geven van mijn instemming, onder aantekening van het parlementair voorbehoud. Gezien de korte termijn die beschikbaar is voor het informeren van uw Kamer zal ik het gemaakte voorbehoud vooralsnog handhaven tot na dit Coreper. Indien met het Europees Parlement inderdaad op 15 december overeen-

---

[4] Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (Stcrt. 2014, 8284).

stemming wordt bereikt, ben ik voornemens het parlementair voorbehoud voor het kerstreces te laten intrekken.

Op dit moment is nog niet bekend wanneer en in welke Raad de tekst zal worden voorgelegd voor een formeel en definitief akkoord.

Ik blijf uw Kamer vanzelfsprekend informeren over belangrijke ontwikkelingen in dit dossier.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur